

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menetapkan bahwa pemerintahan dilaksanakan berdasarkan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan, maka dalam rangka desentralisasi dibentuk dan disusun pemerintah provinsi dan pemerintah kota sebagai daerah otonomi. Selain itu, Menurut UU No. 32 tahun 2004 pasal I ayat 5, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai revisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, akan dapat memberikan kewenangan atau otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan

kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah maka otonomi ini dititikberatkan pada daerah Kabupaten/ kota karena daerah Kabupaten/ kota berhubungan langsung dengan masyarakat. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangannya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan. Dalam menjalankan otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan secara efisien dan efektif, mampu mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah (Sularmi dan Agus Endro Suwarno, 2006: 29).

Dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 14 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Di sisi lain dalam UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat 17 mendefinisikan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Penilaian kinerja terhadap lembaga atau orang tidak hanya berlaku pada lembaga atau orang yang berorientasi profit saja melainkan juga perlu dilakukan pada lembaga atau orang non komersial. Hal ini dimaksudkan agar

dapat diketahui sejauhmana pemerintah menjalankan tugasnya dalam roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan menyampaikan laporan keuangan.

Keberhasilan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam otonomi suatu daerah. Daerah otonomi diharapkan mampu atau mandiri didalam membiayai kegiatan pemerintahan daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang lebih kecil dan Pendapatan Asli Daerah harus menjadi bagian terbesar dalam mobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah, oleh karena itu sudah sewajarnya PAD dijadikan tolok ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah, demi mewujudkan tingkat kemandirian dalam menghadapi otonomi daerah. Untuk mengetahui apakah suatu pemerintah daerah telah siap menjalankan otonomi daerah dapat dilakukan dengan suatu analisis terhadap kinerja Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Dalam mengelola keuangan daerah dapat digunakan alat penilaian berupa analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Analisis keuangan adalah suatu usaha untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang dicapai oleh suatu daerah dari satu periode terhadap periode-periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Analisis rasio keuangan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diharapkan dapat menjadi suatu alat ukur untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam menghargai penyelenggaraan otonomi daerah serta dapat melihat pertumbuhan dan perkembangan pendanaan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Analisis rasio keuangan sebagai salah satu alat analisis telah banyak digunakan untuk menilai kinerja lembaga atau organisasi yang bersifat profit oriented, namun masih jarang yang dilakukan pada lembaga atau organisasi non-profit oriented khususnya pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena penyajian laporan keuangan pemerintah daerah mempunyai keterbatasan serta sifat dan cakupan yang berbeda.

Tolok ukur kinerja, adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja yang ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan oleh masing-masing daerah. Untuk menilai kinerja digunakan ukuran penilaian didasarkan pada indikator sebagai berikut : *Input* (masukan), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber : dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan. *Output* (keluaran) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan. *Outcome* (hasil) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan. *Benefit* (manfaat) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang

dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan pemerintah daerah dari hasil. *Impact* (Dampak) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat. (Fadilah dan Muhtar, 1004: 32).

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam pelayanan publik yang lebih baik. Yaitu bukan sekedar kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien dan efektif (Mardiasmo, 2002: 121)

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Penilaian kinerja berasal dari penentuan secara periodik tentang aktivitas operasional suatu organisasi, bagian pemerintahan dan organisasi yang bersangkutan berdasarkan sasaran, standar yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kinerja keuangan daerah adalah mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Kabupaten Pemalang merupakan salah satu kabupaten yang memiliki kewenangan untuk mengatur wilayahnya sendiri atau merupakan daerah otonomi. Kabupaten Pemalang merupakan daerah otonomi yang memiliki potensi besar untuk berkembang. Dengan Pendapatan Asli Daerah yang maksimal diharapkan dapat membiayai pelaksanaan otonomi daerah. Kabupaten Pemalang memiliki potensi besar untuk meningkatkan Penerimaan Asli Daerah karena Kabupaten Pemalang memiliki aset pariwisata dan faktor pendukung pariwisata seperti hotel, vila, water boom, dsb. yang merupakan sumber penerimaan pajak Pemerintah Daerah Pemalang.

Penelitian ini mereplikasi penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Wulandari (2001) tentang kemampuan keuangan daerah di kota jambi dalam pelaksanaan otonomi daerah. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah:

1. Periode penelitian.

Penelitian ini dilakukan pada periode 2005–2008, sedangkan penelitian sebelumnya pada periode 1996–2000.

2. Obyek penelitian.

Penelitian ini mengambil obyek di Kabupaten Pemalang, sedangkan penelitian terdahulu mengambil obyek di kota Jambi.

Dari penelitian ini diharapkan dapat diketahui perkembangan kemampuan keuangan daerah guna mendukung pelaksanaan otonomi daerah pemerintah Kabupaten Pemalang dari tahun 2005–2008. Berdasarkan uraian sebelumnya, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi

dengan judul: **“Analisis Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Pemalang Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.”**

B. Perumusan Masalah

Dari uraian diatas, permasalahan yang dapat dikemukakan adalah: bagaimana kinerja keuangan daerah di Kabupaten Pemalang dalam pelaksanaan otonomi daerah jika dilihat dari analisis rasio keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ?

C. Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah lebih terfokus pada perkembangan kinerja keuangan daerah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) di Kabupaten Pemalang tahun anggaran 2005-2008.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Pemalang dalam pelaksanaan otonomi daerah.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah pelaporan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, yang diantaranya:

1. Bagi Toeri

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan penulis tentang mata kuliah yang menyangkut sektor publik karena dapat mengaplikasikan langsung ilmu yang didapat dari mata kuliah khususnya menyangkut

Akuntansi Sektor Publik dan penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi orang lain yang akan melakukan penelitian berikutnya mengenai lembaga Sektor Publik.

2. Bagi Kebijakan

Penelitian ini dapat dijadikan referensi pemerintah pusat untuk mengukur kemampuan atau kemandirian daerah otonomi didalam membiayai kegiatan pemerintahan daerahnya. Untuk mengetahui apakah suatu pemerintah daerah telah siap menjalankan otonomi daerah dapat dilakukan dengan suatu analisis terhadap kinerja Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

3. Bagi Praktik

Analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat menjadi tolok ukur menilai kemandirian keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan digunakan untuk menentukan kebijakan bagi Pemda Pemalang dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD), karena dari analisis rasio keuangan tersebut dapat diketahui perbedaan kondisi keuangan setiap periode. Perbedaan kondisi keuangan tersebut disebabkan oleh penerimaan dan pendanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang yang mengalami kenaikan atau penurunan setiap tahunnya.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran penelitian yang jelas dan sistematis sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini memuat uraian mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan teori-teori yang menjadi dasar analisis penelitian yang meliputi : Otonomi Daerah, Akuntansi Pemerintahan, Tinjauan Keuangan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Kinerja Keuangan Daerah, Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Tinjauan Penelitian Terdahulu.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang ruang lingkup penelitian, obyek penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini mencakup gambaran umum organisasi pemerintah daerah kabupaten Pematang dan hasil analisis rasio.

BAB V : KESIMPULAN

Bab ini berisi tentang simpulan dari hasil penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, keterbatasan, dan saran-saran.